



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 11 de noviembre de 2016  
C-115-16

Licenciado  
**Surse Pierpoint**  
Gerente General  
Zona Libre de Colón  
E. S. D.

Señor Gerente General:

Tengo a bien dirigirme a usted, en ocasión a dar respuesta a su Nota de Referencia No. O.A.L-1508-16 de 21 de octubre de 2016, en la que nos solicita que profundicemos un poco más con respecto al criterio que expusimos en nuestra Nota No. C-102-16 fechada el 5 de octubre de 2016, tal como expresa en la solicitud de aclaración, "específicamente cuando se indica que, basado en lo establecido en el artículo N° 111 del Reglamento Interno de la Zona Libre de Colón, el único recurso viable para recurrir una resolución de destitución es la apelación ante la Junta de Apelación y Conciliación de la Dirección General de Carrera Administrativa".

La aclaración la formulan porque, en la citada Nota de Referencia No. O.A.L-1508-16, la institución considera que el artículo 166 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, instituye el recurso de reconsideración como medio de impugnar las resoluciones en general, y en los resueltos de destituciones que emite la Zona Libre de Colón, se les advierte a los afectados que contra dichos resueltos procede el recurso de reconsideración previsto en la citada excerta legal.

Sobe el particular, en nuestra Nota No. C-102-16, antes citada, este Despacho expresó que la Zona Libre de Colón puede cancelarles a los servidores públicos que ahí laboraban, y que fueron destituidos sin causa justificada, la indemnización establecida en el artículo 2 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, como quedó modificado por el artículo 4 de la Ley 127 de 31 de diciembre del mismo año, siempre que los actos administrativos que ordenaron las destituciones sean declarados ilegales, por los mecanismos de legalidad que prevé nuestro ordenamiento jurídico.

Los mecanismos de control y de legalidad que prevé nuestro ordenamiento jurídico se dan en dos sedes: en lo jurisdiccional (inconstitucional, de nulidad, contencioso administrativo) y en la propia administración. Con respecto a estos últimos, el numeral 112 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, señala que son los ejercidos "por la propia Administración Pública, y que está conformado por los recursos que los afectados pueden proponer contra ellas, para lograr que la Administración los revise, y en consecuencia, las confirme, modifique revoque, aclare o anule".

En este sentido, la mencionada excerta legal establece los recursos que proceden en la vía gubernativa contra decisiones administrativas, señalando entre ellos, el de reconsideración y apelación (Cfr. artículo 166, numerales 1 y 2); sin embargo, el artículo 167 ibídem, dispone que es potestad del recurrente interponer el recurso de reconsideración o el de apelación directamente, siempre que también sea viable este último recurso.

Cabe señalar que el numeral 90 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, señala los requisitos que debe contener la parte resolutive de toda resolución, entre ellos los recursos gubernativos que proceden en su contra. No obstante, puede suceder que una resolución omita mencionar este requisito; o señalar que contra la misma no procede recurso alguno, cuando en realidad procede el de reconsideración y/o apelación; o indicar que proceden ambos, siendo que sólo cabe uno u otro. Frente a cualquiera de estos escenarios, habrá que acudir a la **norma o Ley especial**, o a falta de ellas, a la Ley 38 de 2000, para determinar cuál es el recurso que procede en contra de una resolución.

Sobre este particular, no debe perderse de vista que el despido es una sanción disciplinaria, la más grave, que se le puede imponer a un trabajador, y el acto que la impone puede ser atacado con los recursos establecidos en la Ley, a objeto de lograr su revocatoria y el reintegro y pago de salarios caídos, o el pago de indemnización, según lo que solicite el afectado. En este sentido, el artículo 111 del Reglamento Interno de la Zona Libre de Colón establece los recursos que proceden contra los actos que imponen medida disciplinaria a colaboradores de la mencionada entidad pública, así:

**“Artículo 111 DE LOS RECURSOS.** El colaborador sancionado, podrá hacer uso de los *recursos de reconsideración en los casos de amonestación verbal, escrita o suspensión y el de apelación en los casos de destitución*. El recurso de reconsideración deberá ser interpuesto ante el superior jerárquico correspondiente dentro de los dos días hábiles siguientes a su notificación y su interposición suspende la acción. El de apelación deber ser interpuesto ante la Junta de Apelación y Conciliación de la Dirección General de Carrera Administrativa dentro de los ocho días hábiles siguientes a la notificación (las cursivas en negrita son del Despacho).

Nos encontramos, pues, con una **norma especial** que prevalece sobre el artículo 166 de la Ley 38 de 2000, que **es de carácter general**, puesto que señala en forma clara, los recursos que se pueden interponer, en atención a las medidas disciplinarias que se hayan adoptado; la autoridad que los debe conocer; y los efectos que producen, aun cuando se trata de una norma contenida en un Reglamento. En este sentido, contra el acto que ordene la destitución de un colaborador de la Zona Libre de Colón, **sólo procede el recurso de apelación ante la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa**, puesto que así lo consagra la norma especial. No procede, pues, el recurso de reconsideración ante el mismo funcionario que aplicó la medida.

Al respecto, resulta pertinente traer a colación el artículo 14 del Código Civil, y el artículo 37 de la Ley 38 de 2000, que consagran el principio de especialidad normativa, los cito:

Artículo 14 del Código Civil:

“Artículo 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. **La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.**
2. ...” (el resaltado en negrita es del Despacho).

Artículo 37 de la Ley 38 de 2000:

**“Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central o local incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contiene lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes, contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley” (el resaltado en negrita es del Despacho).**

En razón a lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración reitera la opinión contenida en la Nota No- C-102-16, en el sentido que la Zona Libre de Colón puede cancelarles a los servidores públicos que ahí laboraban y que fueron despedidos sin causa justificada, la indemnización establecida en el Artículo 2 de la Ley 39 de 2013, como quedó modificado por la Ley 127 de 2013, siempre que dichos despidos sean declarados ilegales, por los mecanismos de control que prevé nuestro ordenamiento jurídico, y que en la vía gubernativa o administrativa, el mecanismo de control que prevé el Reglamento Interno de la Zona Libre de Colón contra los actos que ordenan destituciones, es el recurso de apelación que se debe interponer ante Junta de Apelación y Conciliación de la Dirección de Carrera Administrativa, como lo establece el artículo 111 del Reglamento Interno, antes citado.

Si al resolverse la alzada se mantiene la medida, el otro mecanismo de control es el jurisdiccional, ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

RGM/au



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.*